

Dr. Władysław Leopold Jaworski

Profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Myśli o ustroju państwowym

I.

Społeczeństwo nasze ma nadzieję i z pewnością nie zawiedzie się, że nowo wybrany Sejm zajmie się przedewszystkiem zmianą Konstytucji. Z projektem nowej Konstytucji — rzecz naturalna — wystąpi Rząd. Ale dobrze będzie, jeżeli przed powzięciem definitywnej decyzji pozna poglądy, panujące wśród ludności. Nie jest także wykluczona i inicjatywa poszczególnych stronnictw. Z tych powodów uważam, że dyskusja na ten temat powinna być jak najintensywniejsza.

Wszystkie, dotychczas ujawnione propozycje mają, mojem zdaniem, to wspólnego, że silniej lub słabiej, zawsze jednak tylko poprawiają obecną Konstytucję, oczyszczają ją z błędów prawniczych, wypełniają jej luki, ale tradycyjnych podstaw Konstytucji demokratycznej nie naruszają. Jakkolwiek mówi się o zmianie „ustroju” państwowego, to W rzeczywistości ustroju tego nie dotyczą. Porusza się przedewszystkiem zmianę postanowień o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej, żąda się uposażenia go w prawo weta, pragnie się w taki lub inny sposób uczynić tworzenie i egzystencję Rządu niezależnemi od stronnictw sejmowych, mówi się wiele o niemieszanii się legislatury do egzekutywy, rozstrząsa się sprawę zmiany ordynacji wyborczej, przedewszystkiem przez zaprowadzenie okręgów jednomandatowych, wysuwa się z naciskiem równorzędność Senatu ze Sejmem itd.

Wszystkie te propozycje stoją więc na gruncie obecnej Konstytucji, a tylko złe jej wyniki starają się usunąć przez poprawę odnośnych postanowień.

Daleki jestem od zdania, że dyskusja w tych wszystkich kwestiach nie jest w najwyższym stopniu potrzebna. Jednak uważam, że, gdyby nawet wszystkie dotychczas ujawnione postulaty zostały spełnione, to tak zmieniona Konstytucja nie

odpowiadałaby jeszcze temu kryzysowi przekonani politycznych, przez który przechodzi cała Europa, a w który Polska, jak świadczy przewrót majowy, wciągnięta jest w zasadniczy sposób. Przez rzucenie przeto kilku myśli pragnę tylko rozszerzyć toczącą się dyskusję, a nie w jakikolwiek sposób ją zatamować.

Wedle mojego zdania punktem wyjścia rozważań powinno być stwierdzenie, że powszechne głosowanie jest wynikiem tego światopoglądu, który w dziedzinie politycznej określić należy jako atomizację społeczeństwa. Naprzeciwko Państwa stanęła jednostka bezpośrednio. Dystans zbyt wielki, aby się mógł utrzymać. Środkiem zaradczym stały się wskutek tego stronnictwa polityczne. Ale okazało się, że są one — chociaż większe — ale także tylko atomami, to znaczy, że zapominają, iż są członkami całości, bez której nie mogą egzystować tak, jak całość bez członków istnieć nie może. W walce codziennej zapominały stronnictwa polityczne o tej wzajemnej zależności i to właśnie doprowadziło do ogólnego przesilenia. Że tak jest, wynika z tego niezmiennie charakterystycznego faktu, że są stronnictwa, które nie tylko uważają za wskazane, ale za konieczne głosić w swoich programach, że są stronnictwami państwowymi. Jest to to samo, jak gdybyśmy potrzebowali publicznie stwierdzać, że dla egzystencji naszej koniecznym jest oddychanie powietrzem. Jest to wyraźny dowód, że świadomość owej wzajemnej zależności atomu od całości jest w zaniku.

Pierwszy problem, który praca nad zmianą Konstytucji wysuwa, polega więc na stworzeniu elementu, któryby był pośrednim między jednostką a Państwem, a któryby nie był stronnictwem politycznym. Odczucie tej potrzeby mają Włochy, gdy tworzą swoje korporacyjne państwo. Stosunki nasze tak bardzo różnią się od włoskich, że dalekie nawet naśladownictwo jest wykluczone. Ale tendencja rzuca się w oczy.

Wedle mnie problem powyższy może być rozwiązany u nas tylko w drodze rozwoju samorządu. Ale tak ogólnie rzucona myśl może wywołać tylko szereg nieporozumień. Przede wszystkim zgodzić się należy na zasadniczą kwestję, czym jest samorząd, jaka jest jego istota? Dalszą kwestią jest rozstrzygnięcie, o jakim samorządzie myślimy: terytorjalnym, zawodowym i t. d. Jeżeli skorzystać zechcemy z wszystkich rodzajów samorządów, to wyłoni się sprawa ustosunkowania ich do siebie, szarmonizowania, nadania tej podstawie jednolitości, jeżeli na niej ma się wznieść dalsza budowa.

Wedle mnie samorząd jest wykonywaniem przez obywateli (lub przez nich wspólnie z urzędnikami państwowymi) pewnych, ustawą określonych zadań administracji publicznej w niezależności od władz państwowych. Z góry oświadczam, że prawniczym wyrazem ciała samorządowego jest przyznanie mu charakteru osoby prawnej, a wyrazem niezależności od władz państwowych jest skonstruowanie odrębnej kontroli działalności tych ciał samorządowych.

Oparcie ustroju społeczeństwa na samorządzie nie jest niczem nowem. Społeczeństwo idzie w tym kierunku coraz wyraźniej. Oprócz samorządu terytorjalnego (gminy, sejmików powiatowych, samorządu wojewódzkiego), oczywiście potrzeby wywołują konieczność utworzenia izb handlowych, przemysłowych, rolniczych, gospodarczych itp. O cóż więc idzie? Jeżeli organizacje samorządowe mają wypełnić ustrój Państwa Polskiego, jeżeli za pomocą i za pośrednictwem tych organizacji ma być utworzony Sejm i Senat, to powoływanie do życia poszczególnych organizacji nie może być fragmentarycznym, jak się to obecnie dzieje. Rozbudowa samorządu musi być przeprowadzona z jednego punktu widzenia we wszystkich dziedzinach życia publicznego. To jest pierwsze podstawowe zadanie, na którem oprzeć się winna praca nad zmianą Konstytucji. Najpierw trzeba dokonać wielkiej, rozległej, obejmującej całość życia publicznego, budowy samorządu, a potem dopiero napisać Konstytucję. Wiemy, że obecnie obowiązująca Konstytucja poszła drogą wprost przeciwną.

Drugi problem, który nowa Konstytucja musi rozwiązać, polega na obmyśleniu całego systemu środków kontroli. Pragniemy uczynić Rząd niezależnym od Sejmu, ale jak sobie wyobrażamy kontrolę Rządu? Jest to jeden z najtrudniejszych problemów dla społeczeństwa, którego wyrobienie polityczne nie jest wysokie. W związku z określoną wyżej przebudową Państwa na podstawach samorządu, wyłania się kwestja, jak kontrolować ten samorząd, jeżeli z góry wykluczamy jakąkolwiek zawisłość tego samorządu od władz państwowych. Wyssuwa się tutaj, jako podstawowa, sprawa stworzenia sądownictwa administracyjnego we wszystkich trzech instancjach, sądownictwa jednak rzeczywistego, tj. mogącego badać ważność rozporządzeń Rządu. Na razie nie rozwijam tego problemu, ale już tu podkreślam, że w idei sądownictwa (powtarzam: idei) szukać należy także i pewnego, chociaż nie całkowitego, środka kontroli Rządu, która, jak wiemy, obecnie należy do kompetencji Sejmu.

Zamiarem, w którym skreśliłem powyższe uwagi, jest rozszerzenie dyskusji o zmianie Konstytucji na wyżej narazie zupełnie ogólnikowo określone dwa problematy: problemat samorządu i problemat kontroli tak Rządu, jak samorządu.

Zobaczmy, ile w tych problematach mieści się zagadnień, które trzeba rozstrzygnąć, nim obraz ewentualnych przyszłych zmian stanie się wyraźnym.

II.

Czy mamy obecnie samorząd? Pytanie to zadziwi w społeczeństwie, które jest przekonane o jego konieczności i które w swej Konstytucji wyznaczyło mu tak ważne miejsce. A jednak stwierdzić mi przyjdzie, że w Polsce samorząd (jak go mojem zdaniem pojmować należy) nie egzystuje i że po ogłoszeniu rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 19 stycznia r. b. nie można już mieć co do tego wątpliwości. Przyjdzie mi wskutek tego tylko wyrazić życzenie, jak taki samorząd, który, mojem zdaniem, jest pożądany, ukształtować. A właśnie co do samej istoty samorządu nie wydaje mi się, aby panowała jasność i zgoda. Od tego więc trzeba zacząć.

Trzy rodzaje należy odróżnić w działalności ciała, które, wedle panującej opinii, jest ciałem, mającem samorząd. Pierwszem jest działalność dobrowolna, to jest taka, którą rozwijać może także jednostka prywatna, a którą z tych, czy innych powodów wzięto na siebie ciało samorządowe. Nie jest to, oczywiście, samorząd. Drugim rodzajem jest tu działalność, którą ciało samorządowemu zlecił, poruczył, przekazał, do której je delegował Rząd. Nie jest to także samorząd, a ciało samorządowe występuje tu jako organ państwowy. Zupełnie trafnie nazywa też powołane rozporządzenie Prez. Rz. w art. 2 organa komunalne, o ile wykonywują taką zleconą administrację, „władzami”. Dopiero więc pozostała działalność ciał, zwanych samorządowemi może być uznana za samorząd. Czy nim jest?

Cechą istotną samorządu nie jest tylko sam czynnik obywatelski. Widzieliśmy dopiero co, że ciała, zwane samorządowemi, są w zakresie tak zwanym zleconym władzami państwowemi. Działalność obywateli wtedy tylko będzie, m. zd., samorządem, jeżeli jest działalnością, wchodzącą w zakres publicznej administracji, a więc nie jest działalnością dobrowolną, ale jeżeli ta działalność jest niezawisłą od Rządu, a sama w sobie nie jest zorganizowaną hierarchicznie. Jeżeli prze-

to orzeczenia, zarządzenia etc. ciała zwanego samorządem mogą być zmienione w drodze środka prawnego przez władzę państwową, to takie ciało nie jest ciałem samorządowym, choćby się tak nazywało. W swojej działalności trzymać się musi ciało samorządowe (w mojem rozumieniu) ustaw, ale niezawisłem jest od wskazówek, poleceń Rządu, o którym przecież wiemy, że przez te wskazówki, polecenia etc. wykonywa swoją politykę. Będziemy zaraz mówić, jak ukształtowana winna być kontrola nad takimi ciałami samorządowymi, tutaj jednak jeszcze raz z całym naciskiem podnosimy, że istotnego samorządu cechami są: czynnik obywatelski, wykonywanie zadań administracji publicznej i niezawisłość od Rządu. Prawniczym wyrazem samorządu jest to, że ciało samorządowe jest osobą prawną. Starostwo nie jest osobą prawną, ale powiat, zorganizowany jako ciało samorządowe, jest nią. Województwo nie jest osobną prawną, ale województwo zorganizowane jako ciało samorządowe, jest nią. Gmina jest osobą prawną i to jest powszechnie rozumianem, ale nie jest dostatecznie rozumiane, że jest tylko urzędem, jeżeli wykonywa tak zwany zlecony, poruczony, przekazany zakres działania. Kto należycie pojmie, co to znaczy, że ciało samorządowe jest osobą prawną, temu musi się stać odrazu jasnem, dlaczego ciała samorządowe nie mogą być hierarchicznie zbudowane i dlaczego kontrola nad nimi musi być odrębnie urządzona. Kontrolę tę mogą wykonywać tylko sądy, a w Polsce tak, jak na całym kontynencie europejskim, tylko sądy administracyjne.

Po tem określeniu, czem jest naprawdę samorząd, zapytajmy się, czy rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dn. 19-go stycznia r. b. zna taki samorząd, względnie czy w łonie administracji ogólnej, o której to rozporządzenie mówi, jest miejsce dla takiego samorządu? Odpowiedź musi brzmieć: o takim samorządzie, jakeśmy go wyżej określili, rozporządzenie Prezydenta nie mówi, ale gdyby nawet tak pojęty samorząd znało, to nie byłoby dla niego miejsca w tej organizacji, którą to rozporządzenie przeprowadza. Rozporządzenie to zna tylko przekazanie, zlecenie, poruczenie pewnych zadań ciałom zwanym samorządowymi, a te zadania określa tak szeroko, że dla samorządu, wedle naszego pojmowania, nic już nie pozostaje. Wystarczy rzucić okiem na artykuł 78 rozporządzenia Prezydenta, aby się o tem przekonać. Przekazane mogą być: administracja drogowa, zdrowia publicznego, weterynaryjna, budowlana, opieki społecznej i pośrednictwa pracy. To przekazanie jest 1-o odwoławalne, 2-o załatwianie od-

nośnych spraw odbywa się wedle instrukcji ministra (art. 79 cz. 1), 3-0 nadzór nad wykonywaniem odnośnych funkcji wykonywa Rząd (art. 79 cz. 2), wreszcie 4-o środki prawne od odnośnych zarządzeń rozstrzyga Rząd (art. 79 cz. 2). Czyż to więc jest samorząd? Czy można mieć wątpliwości, że ciała, zwane samorządowymi, którym powyższe zadania przekazano, są tylko w pewien szczególny sposób ukształtowanymi organami rządowymi, ale niczem innym?

Dla uniknięcia nieporozumień jeszcze raz należy podnieść, że z wszystkich wymienionych agend, ciała zwane samorządowymi mogą i dzisiaj, po wydaniu rozporządzenia Prez. Rz. z 19 stycznia, wykonywać to, co jest działalnością dobrowolną, ale to, co w nich jest administracją publiczną, mogą wykonywać tylko w razie przekazania przez Rząd, a takie przekazane działanie nie jest samorządem, jak nie jest nim działalność dobrowolna.

Gdyby Rząd pragnął uposażyć ciała, zwane samorządowymi; w prawdziwy samorząd taki, jakieśmy go wyżej określili, to wydaje nam się, że przez rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 19 I. b. r. zamknął sobie do tego drogę. Jakież bowiem jeszcze zadania z dziedziny publicznej administracji mogłyby te ciała, zwane samorządowymi, wykonywać? Nie widzimy ich. Będą wykonywać działalność dobrowolną, to jest taką, jaką wykonywać mogą i prywatne jednostki, prywatne związki etc., tudzież będą wykonywać działalność przekazaną, stosownie do art. 78, ale istotnego samorządu nie otrzymają.

Czy należy żałować, że się tak stało? Osobiście jestem zdania, że, o ile idzie o administrację ogólną i o samorząd terytorialny, to żalu, który daje się słyszeć, nie podzielam. Naród, nie posiadający niepodległości państwowej, uważa tego rodzaju samorząd za zdobycz, którą on wówczas rzeczywiście jest. Ale naród, mający swoje państwo, oceniać winien tę sprawę wedle kryteriów rzeczowych, płynących z samej istoty administracji, te zaś kryteria wiodą, mojem zdaniem, do przekonania, że droga, którą obrało rozporządzenie Prezydenta z dn. 19.I. r. b., jest dobrą.

Jeżeli jednak tak jest, jeżeli rozporządzenie Prezydenta idzie po właściwej drodze, to w Polsce nie będziemy mieli istotnego, prawdziwego samorządu! Gdyby tak było, uważałbym to za nieszczęście. Samorząd, ta jedyna szkoła, w której ludność wyrabia się politycznie, musi istnieć, jeżeli państwo niema się stać despocią. Ale samorząd ten należy zor-

ganizować na innych podstawach, nie na podstawie terytorjalnej, ale na podstawie poszczególnych zawodów. Oto jest zadanie, przed którym stoimy. Powtarzam, co już w poprzednim ustępie powiedziałem, żeśmy na tę drogę już weszli, a że tylko trzeba ująć poszczególne usiłowania z punktu widzenia całości. Rozporządzenie Prezydenta oświecla nam tę całość bardzo wyraźnie: w terytorjalnym tak zwanym samorządzie niema prawdziwego samorządu, a więc gdzież on jest? Należy go właśnie stworzyć w samorządowych organizacjach zawodowych. Podkreślam z całym naciskiem, że na tę drogę musimy wejść, że rozwój wypadków wepchnie nas na nią z dziejową koniecznością. O cóż więc idzie? Idzie o to, abyśmy zdobyli świadomość, że na tę drogę wchodzimy. Kto zrozumiał i umiał ocenić znaczenie rozporządzenia Prezydenta z dnia 19. I. r. b., ten nie może mieć wątpliwości, że stało się coś ważnego, że zapowiada się jakiś inny kierunek. Powyższe uwagi mają służyć tylko do tego, abyśmy sobie zdali sprawę, abyśmy sobie uświadomili, że rzeczywiście stało się coś ważnego. Czy ono jest dobrem, czy złem, to jest kwestja dyskusji. Ja wypowiedziałem moje osobiste zdanie.

III.

Poczuwam się do obowiązku przedstawienia, po moich dotychczasowych wywodach, jak sobie wyobrażam samorządowe organizacje zawodowe, na których, mołem zdaniem, oprze się ustrój nie tylko naszego państwa, ale prawdopodobnie i innych państw europejskich. Uczynię to na przykładzie samorządowej organizacji rolniczej, bo tę przemyślałem. Z góry rozwiać muszę pewne obawy. Samorządowa organizacja rolnicza, jeżeli powstanie wedle tego projektu, nie spowoduje, raczej trzeba powiedzieć: nie musi spowodować zaniku dotychczasowych towarzystw rolniczych, związków ziemian, syndykatów, spółek, banków etc. Wszystkie one mogą obok projektowanej organizacji rolniczej nadal istnieć. Mówię: mogą, bo możliwem jest także, że ze względu na koszty i ograniczoną liczbę wyrobionych ludzi, agendy ich obejmie samorządowa organizacja rolnicza, ale to nie jest konieczne, zasadnicza bowiem działalność samorządowej organizacji rolniczej i jej charakter jest zgoła inny. Czemże więc ma być ta samorządowa organizacja rolnicza?

Będzie ona przede wszystkim przymusową organizacją, a nie dobrowolną, jak wszystkie dotychczas istniejące. Będzie

dalej uposażona w samorząd tak pojęty, jak to w poprzednim ustępie określiłem. Znaczy to, że samorządowa organizacja rolnicza 1-o będzie miała ustawowo określony zakres działania z dziedziny administracji publicznej, 2-o zakres ten działania nie będzie odwoławny przez zarządzenie Rządu, bo będzie polegał na ustawie, 3-o administrację tę wykonywać będzie samorządowa organizacja rolnicza, niezależnie od wskazówek, instrukcyj, rozporządzeń Rządu, a tylko wedle ustawy, 4-o wreszcie kontrola nad tą działalnością wykonywaną będzie przez sądy administracyjne, to znaczy, że odwołanie od orzeczeń i zarządzeń samorządowej organizacji rolniczej nie będzie rozstrzygane przez władze państwowe, ale będą one mogły być tylko zaskarżane przed sądem administracyjnym. Dla ilustracji, co może stanowić taką działalność, podajemy kilka przykładów.

Wedle ustawy z dnia 28. grudnia 1925 r. poz. 1 D. U. ex 1926 o wykonaniu reformy rolnej, Minister Reform Rolnych jest wnioskodawcą na Radę Ministrów, lub sam wydaje postanowienia w następujących kwestjach:

1) Wedle art. 12 cz. 1 ustawy grudniowej, Rada Ministrów na wniosek Ministra Reform Rolnych, ustala plan parcelacyjny na jeden lub kilka lat, który wskazuje, jaka ilość hektarów ziemi w ramach rocznego kontyngentu (art. 11) ma ulec parcelacji w poszczególnych powiatach, lub grupach powiatów. Interesowani nie mają wpływu na ustalenie tego planu.

2) Wedle art. 19 cz. 1 ustawy grudniowej, Rada Ministrów, na wniosek Ministra Reform Rolnych, ustala wykaz imienny tych majątków, lub ich części, które poddaje przymusowemu wykupowi. Interesowani nie mają wpływu na ustalenie tego wykazu.

3) Wedle art. 15 ustawy grudniowej Minister Reform Rolnych może nałożyć obowiązek rozparcelowania, z okazji komasacji, gruntów, potrzebnych do upełnornolnienia, a wedle art. 24 tejże ustawy, orzeczenie wywłaszczające wydaje okręgowy urząd ziemski. Interesowani nie mają wpływu na te postanowienia.

Zapytujemy, czy taki stan rzeczy jest zdrowy? Czy takie złożenie pełni władzy w ręce Rządu da się utrzymać w społeczeństwie, które ma uzasadnioną przecie pretensję, aby o jego sprawach nie decydowano bez niego. Rozumiemy, że Ministrowi Reform Rolnych można pozostawić decyzję, ile ziemi i w jakim terminie każdego roku ma dostać. Ale czyja

własność złoży się na ten zapas, to powinno być w rękach interesowanych, nie w formie opinii, ale w formie decyzji. Rząd niezadowolony z niej, może ją zaskarżyć do sądu administracyjnego, ale nic więcej. Przykład ten wskazuje, jak doniosłą będzie rola samorządowej organizacji rolniczej, jeżeli jej właśnie przekaże się rozdział corocznego kontyngentu na województwa, powiaty i indywidualne gospodarstwa. Już dla tej jednej agendy warto stworzyć samorządową organizację rolniczą, ileż jednak jeszcze jest innych, które z prawdziwym pożytkiem dla administracji publicznej mogą być przez nią (samorządowo, w naszym rozumieniu samorządu) załatwianych! Starajmy się zatem sformułować zakres działania przyszłej samorządowej organizacji rolniczej. Zadaniem jej będzie:

1. publiczno-prawna administracja produkcji rolniczej i przebudowy, tudzież uregulowania ustroju rolnego, w granicach ustaw;

2. dobrowolna wszelka działalność planowa tak twórcza, jak popierająca i nadzorująca, a mająca na celu rozwój rolnictwa i zaspokojenie socjalnych, kulturalnych i materialnych potrzeb rolników;

3. urzędowa reprezentacja rolników;

4. Rząd i poszczególne ministerja będą miały obowiązek zasięgnąć opinii samorządowej organizacji rolniczej przed wniesieniem projektu ustawy do Sejmu, względnie przed ogłoszeniem rozporządzeń, o ile one tyczą się przedmiotów określonych wyżej pod 1, 2 i 3. Obowiązek ten ciążyć będzie także na Ministerstwach: Rolnictwa i Reform Rolnych, o ile idzie o ich działy w corocznej ustawie skarbowej. Rozdział i użycie państwowych subwencji 'na cele rolnicze, będzie mógł być dokonany tylko na podstawie wniosku samorządowej organizacji rolniczej. Państwowe władze administracyjne wszystkich instancyj mogą wydawać zarządzenia treści ogólnej tylko po poprzednim zasignięciu opinii samorządowej organizacji rolniczej.

Nie chcemy nużyć czytelnika wyliczaniem dalszych agend samorządowej organizacji rolniczej w dziedzinie szkolnictwa zawodowego rolniczego i giełdy produktów rolniczych, nie będziemy mówić o stosunku jej do istniejących towarzystw, spółek etc., nie będziemy wspominać już o takich działach, jak licencjonowanie rozplodników, kontrola i standaryzowanie wytworów przemysłu i handlu rolniczego eksportowego i t. d., ale podniesiemy jeszcze tylko tę niezmiernie ważną rolę, jaką samorządowa organizacja rolnicza powinna odegrać

w coraz to bardziej rozwijającej się dziedzinie socjalnej polityki agrarnej.

Przedstawiliśmy, jak sobie wyobrażamy zakres działania samorządowej organizacji rolniczej. Jest to tylko przykład, wedle którego mogą i naszym zdaniem powinny być konstruowane inne organizacje zawodowe. Obecnie jeszcze parę uwag dla zrozumienia tej konstrukcji, którąbyśmy pragnęli dać naszemu społeczeństwu. Ustrój społeczny powinien, naszym zdaniem, opierać się na trzech kolumnach: na władzach państwowych, na organizacjach samorządowych zawodowych i na sądach administracyjnych. Samorząd pojmujemy jako wykonywanie publicznej administracji w granicach określonych przez ustawy, niezależnie od Rządu. Sądy administracyjne, zorganizowane w trzech instancjach, mają wykonywać kontrolę tak nad działalnością władz państwowych, jak i nad działalnością samorządowych organizacji zawodowych. Wtedy dopiero, gdy to sądownictwo administracyjne powstanie, będziemy mogli powiedzieć, że żyjemy w Państwie praworządne. Nikt przecież się nie łudzi, że dzisiejsza kontrola, wykonywana przez tysiące interpelacji, wnoszonych w Sejmie, jest naprawdę kontrolą. Tysiące błędów i nadużyć mijają mimo interpelacji, nie odrestaurowane, a gdzieś jakieś aresztowanie, gdzieś jakaś szkoła i tym podobne, rozdęte przez to lub inne stronnictwo, stają się klęską Rządu. Kto poważnie myśli o naprawie, ten musi zrozumieć przedewszystkiem znaczenie sądownictwa administracyjnego.

Mówiliśmy o zakresie działania samorządowych organizacji zawodowych. Jak jednak wyobrażamy sobie ich budowę?

IV.

W poprzednim ustępie określiłem, jak sobie wyobrażam zakres działania samorządowej organizacji rolniczej, tę bowiem wzięłem za wzór dla innych organizacji zawodowych. Obecnie wypada przedstawić, również jako przykład, budowę samorządowej organizacji rolniczej. Z góry przewiduję zarzut: jakież to skomplikowane! Na to niema, niestety, rady. Przyjaciół mój warzył sobie sam w domu piwo i twierdził, że jest doskonałe. Browar jego zajmował skromne miejsce w kącie kuchni. O browarze w Okocimie mógł śmiało powiedzieć: jakież to skomplikowane! Przypuszczam, że ta komplikacja nie odstraszy nas, jeżeli zważymy, że idzie tu o organizację tego zawodu, któremu się oddaje dwie trzecie części lud-

ności naszego państwa, że idzie o organizację rolników wszystkich typów gospodarstw i różnych narodowości, że wreszcie ta organizacja nie będzie wyspą, ale otoczona będzie z jednej strony władzami państwowymi, z drugiej strony sądami administracyjnymi, z jednej strony Sejmem, z drugiej strony rolnikami, mającymi bardzo różnorodne i naglące postulaty. Mimo tego liczyć się będę z owym zarzutem komplikacji i przedstawie tylko zasady, wedle których budowa ma być dokonana. Im więcej nierozwiązanych kwestyj znajdzie czytelnik w tym obrazie, tem lepiej, bo to będzie dowodzić, jak intensywnie myślał o problemie.

Czynne prawo wyborcze mają rolnicy bez względu na płeć. Rolnikiem jest ten, kto płaci podatek gruntowy. Robotnicy wiejscy stanowią osobną organizację. Inteligencja, oddająca się zawodowi rolniczemu, ale nie posiadająca roli, tworzyć będzie razem z innemi zawodami wolnemi osobną organizację, w organizacji zaś rolniczej ma tylko bierne prawo wyborcze, względnie może być kooptowana.

Rolnicy jednej gminy, względnie gdyby nie miała oznaczonej przez ustawę ilości wyborców, rolnicy kilku gmin, związanych w tym celu, wybierają delegata, względnie delegatów powiatowych. Liczba ich zależy od ilości wyborców. Wybrany jest, kto otrzymał względną większość głosujących, ale nie mniejszą ilość głosów, niż oznaczona w ustawie. Gdyby kandydat nie otrzymał tego minimum, dana gmina względnie związek gmin nie będzie miał delegata powiatowego. Na ten szczegół zwracam uwagę, bo ważnym jest ze względu na problem mniejszości narodowych.

Delegaci powiatowi na zebraniu w mieście powiatowem wybierają delegatów wojewódzkich, a ci na zebraniu w siedzibie województwa wybierają wydział samorządowy organizacji rolniczej danego województwa. Ten wydział jest właściwą organizacją samorządową, a do zakresu działania zebrania delegatów wojewódzkich należy jeszcze tylko uchwalenie opłat na pokrycie kosztów i kilka innych organizacyjnych spraw. Z delegatów, wybranych przez wydziały samorządowych organizacji rolniczych poszczególnych województw powstaje centralna samorządowa organizacja rolnicza z siedzibą w Warszawie. Zakres działania, któryśmy przedstawili w poprzednim ustępie, rozdziela się między centralną a wojewódzkie samorządowe organizacje rolnicze, wedle tego, czy sprawa odnosi się do całego państwa, czy też tylko do poszczególnego województwa.

Nie proponuję powiatowych samorządowych organizacji rolniczych ze względu na ubóstwo odpowiednich sił. Gdyby się okazała potrzeba stałego lub przejściowego organu powiatowego, to radzę uczynić jej zadość przez utworzenie ekspozytur lub delegatur wojewódzkiej samorządowej organizacji rolniczej.

Konstytucja zapewnia mniejszościom narodowym samorząd gospodarczy, projekt musi więc tę kwestię rozwiązać. Jestem przeciwnikiem katastru narodowego, z tego powodu przerzucam kryterium narodowościowe z wyborców na kandydatów. Kandydaci należą do listy takiej lub innej narodowości, ale wyborca może głosować wedle swej woli. Wojewódzkie organizacje dzielą się na sekcje narodowe w województwach uznanych przez Radę Ministrów za mieszane narodowo. Obok sekcji narodowych jest sekcja wspólna, a zakres działania jest troskliwie między nią a sekcje narodowe rozdzielony. Jakżeż się jednak ma sprawa z finansami?

Jest rzeczą słuszną, aby każda narodowość dysponowała dochodami, pochodzącymi od członków tej narodowości, ale jak je oznaczyć, jeżeli nie przyjmuje się katastru narodowego? Tu przypominam szczegół, który wyżej podkreśliłem. Na daną narodowość przypada z ogólnych dochodów kwota obliczona wedle stosunku delegatów powiatowych tej narodowości do ogólnej sumy delegatów powiatowych. Kto zechce przemyśleć ten sposób rozwiązania kwestji mniejszości narodowych, uznać go musi za konsekwentnie przeprowadzony. Przypominamy, że rozwiązanie nasze polega na dwóch założeniach: 1-o nie przyjmujemy katastru narodowego dla wyborców, a oznaczenie narodowości przerzucamy na kandydatów, tudzież 2-o gmina względnie związek gmin, który nie skupił na kandydata minimalnej ilości głosów, oznaczonej przez ustawę, nie będzie miał w danej kadencji delegata powiatowego, choćby kandydat otrzymał większość głosów.

Podaliśmy najogólniejszy zarys budowy samorządowej organizacji rolniczej, zdając sobie sprawę z wszystkich spornych kwestyj, które się tu nasuwają. Zdecydowaliśmy się bez dłuższego uzasadnienia, że nie należy tworzyć samodzielnych powiatowych organizacji, a tylko ekspozytury wojewódzkie. Zdecydowaliśmy się, że nie należy opierać sprawy mniejszości narodowych na katastrze narodowym, zdecydowaliśmy się jednak przedewszystkiem, że w województwach mieszanych narodowo mają być utworzone sekcje narodowe. Zdecydowaliśmy się, że czynne prawo wyborcze mają tylko płacący po-

datek gruntowy, ale zdecydowaliśmy się także, że do wydziałów wojewódzkich i do centralnej organizacji samorządowej mają wejść reprezentanci inteligencji rolniczej, choćby ta nie opłacała podatku gruntowego. Gdybyśmy się zapuścili w szczegóły, powiedzielibyśmy, że reprezentanci tej inteligencji rolniczej nie tylko mogą, ale muszą tam wejść i to w pewnym oznaczonym przez ustawę stosunku procentowym. Tyle dla wyrobienia sobie ogólnego obrazu.

V.

Zastanović nam się jeszcze należy, jaki stosunek zachodzi pomiędzy projektowaną wyżej samorządową organizacją rolniczą a izbami rolniczymi wprowadzonymi przez rozp. Prezydenta Rzplitej z dnia 22. III. 1928, poz. 385 D. U. P.

Różnica między nimi jest zasadnicza. Jakkolwiek izba rolnicza uznana została przez zacytowane rozporządzenie Prezydenta Rzplitej za „jednostkę samorządu gospodarczego” (art. 5), to jednak nie wykonywa ona samorządu w tem znaczeniu, w jakim my go rozumiemy. Przypominamy, że przez samorząd rozumiemy wykonywanie administracji publicznej, niezawisłe od Rządu. Zakres działania izb rolniczych, unormowany w art. 8—15, nie obejmuje zadań administracji publicznej, a tylko tę działalność, którą wykonywać mogą dobrowolne zrzeszenia rolników. Najlepszym dowodem, że izby rolnicze nie wykonują administracji publicznej, jest to, że całe rozporządzenie Prezydenta Rzplitej z 22. III. 1928 r. nie zawiera nigdzie żadnych postanowień ani o środkach prawnych, w ścisłym tego słowa znaczeniu, ani o zaskarżeniu do sądów administracyjnych. Rozporządzenie Prezydenta nie mówi o tem, bo izby rolnicze nie „orzekają”, a nie orzekają, bo nie wykonywują administracji publicznej.

Przypatrzmy się zakresowi działania izb rolniczych. Ani jeden punkt nie zawiera takich agend, którychby nie mogło wykonywać każde dobrowolne stowarzyszenie rolników. Nic dziwnego, że rozp. Prez. Rzplitej nazywa tę działalność „samodzielną”, bo tę samodzielność identyfikuje z dobrowolnością. Samorząd jednak cechuje „samodzielną” wówczas tylko, jeżeli odnośny organ wykonywa administrację publiczną, wówczas bowiem tylko „samodzielną” jest decydującym kryterjum. Rozporządzenie Prezydenta określa pewne agendy jako „samodzielne” w przeciwstawieniu do przedstawicielstwa i do czynności powierzonych izbom ustawami i rozporządze-

niami (art. 8 lit. a i b, c), ale ani przedstawicielstwo, ani wykonywanie czynności powierzonych izmom przez rozporządzenia nie jest wykonywaniem administracji publicznej, jeżeli jest tak pojęte, jak to czyni rozporządzenie Prezydenta z 22. III. 28. Byłoby wykonywaniem administracji publicznej, gdyby było obowiązkiem izb rolniczych, a byłoby obowiązkiem wówczas, gdyby w razie niewykonania ustanowioną była w rozporządzeniu jakaś sankcja prawna. Nie są też te czynności wykonywaniem administracji publicznej dlatego, że władze rządowe mogą, ale nie muszą zwracać się do izb rolniczych z wezwaniem o wykonanie odnośnych czynności. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej wychodzi z punktu widzenia „praw” izb rolniczych, jak to jest zupełnie tramem, gdy się ma na myśli dobrowolną działalność. Gdyby jednak rozporządzenie Prezydenta Rzplitej miało na myśli administrację publiczną, to punktem wyjścia byłby „obowiązek” i to tak izb rolniczych, jak władz rządowych. Nie powinno nas łudzić takie np. postanowienie, jak zawarte w art. 10. Nie o to idzie, żeby władze rządowe miały obowiązek przesyłania izmom rolniczym projektów ustaw, ale idzie o to, aby z jednej strony izby rolnicze „musiały” wydać opinię, a z drugiej strony, aby władze rządowe nie mogły bez takiej opinii wnieść projektu pod obrady ustawodawcze. Nie powinno też nas łudzić to, co rozporządzenie Prezydenta Rzplitej z 22. III. mówi o współdziałaniu izb rolniczych z władzami rządowymi i samorządowymi (art. 8 lit. c, art. 12, art. 13, art. 14, art. 15). Wszędzie tam izby rolnicze występują, jako organy władz rządowych względnie samorządowych, a więc same nie wykonują samorządu.

Na owocność działania izb rolniczych zapatruję się pesymistycznie. Wprowadzają one tylko jeden element nowy. polegający na tem, że są zreszzeniami przymusowemi. Ale ta przymusowość sama jedna nie wleje im krwi i nie jest w stanie zagwarantować ich żywotności. Wszędzie tam, gdzie brakuje chętnego i zdatnego materiału ludzkiego, zmarnieją. Natomiast inne przedstawiają się szanse, jeżeli ową przymusowość nie oznacza tylko tego, że każdy rolnik musi należeć do izby rolniczej, ale oznaczałaby, że izba rolnicza „musi” wykonywać pewne czynności, a musiałaby wówczas, gdyby te czynności należały do dziedziny administracji publicznej. Tego zaś właśnie nie znajdujemy w rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z 22. III.

Ale wszystko to moglibyśmy ostatecznie przeboleć, gdyby rozporządzenie Prezydenta dawało izmom rolniczym jakiś głos

w sprawie reformy rolnej. Tej eliminacji spraw reformy rolnej za zakresu działania izb rolniczych nie możemy poprostu zrozumieć. Zawodowa organizacja rolników nie dopuszczoną do tego głosu jest w podstawach swoich, w swojej istocie, czemś niezupełnem, a raczej czemś dotkniętem przez kalectwo, nie pozwalające na normalny rozwój.

To nasze zasadnicze negatywne stanowisko wobec izb rolniczych zwalnia nas od krytyki poszczególnych postanowień rozporządzenia Prezydenta Rzplitej z dnia 22. III. 1928. Nie możemy jednak pominąć, że rozporządzenie nie liczy się zupełnie z faktem, iż konstytucja przyznaje samorząd gospodarczy mniejszościom narodowym. Ignoruje mniejszości narodowe, a peremptoryczne postanowienie, zawarte w ust. 3, że językiem urzędowym izby jest język polski, daje dużo do myślenia. Nie sądzimy, aby ta polityka chowania głowy pod skrzydła była dobrą. Nie potrafimy sobie wyobrazić, jak izba rolnicza może przy takiej strukturze, jaką jej daje rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 22. III 1928 pracować w okręgach mieszanych spokojnie i produktywnie. Jest to jeden więcej brak nie pomnażający sympatii dla izb rolniczych, skonstruowanych wedle rozporządzenia Prezydenta Rzplitej z 22. III. 1928.

VI.

Przypominamy, że ustrój państwowy wyobrażamy sobie, jako oparty na trzech kolumnach: na władzach państwowych, na samorządowych organizacjach zawodowych i na sądach administracyjnych. Administrację publiczną wykonywują władze państwowe i samorządowe organizacje zawodowe, a sądy administracyjne mają za zadanie kontrolować jedne i drugie. Władze państwowe są zorganizowane hierarchicznie, od niższej przeto władzy jest środek prawny do wyższej, a dopiero po przejściu wszystkich instancyj sprawa dostać się może do sądu administracyjnego, który w tym stanie rzeczy może być tylko kasacyjnym. Inaczej ma się rzecz z samorządowymi organizacjami. Nie powinny one być zorganizowane hierarchicznie i dlatego od orzeczenia każdej z nich powinno być unormowaniem zaskarżenie do sądu administracyjnego, w takim jednak stanie rzeczy sądy administracyjne winny mieć trzy instancje. Jaka jest jednak istota sądów administracyjnych?

Budzić musi zdziwienie, że istota sądownictwa administracyjnego nie jest ustaloną bez reszty. Istnieją urzędy, które

są sądami administracyjnymi lub przynajmniej działają, jak sądy administracyjne, nic o tem nie wiedząc. Istnieją urzędy lub powiedzmy organy, które uważają się za sądy administracyjne, a ten charakter jest im zaprzeczany. W takim stanie rzeczy niepodobna oprzeć się na ustawodawstwie jakiegoś państwa i transplantować je na nasz grunt, bo przeniosłyby się w ten sposób do nas wszystkie sprzeczności, przybudowy i luki. Ustawodawca przeto powinien wyrobić sobie jasny i dokładny obraz tego, co rozumie przez sąd administracyjny, a następnie trzymać się swojej decyzji z konsekwencją nieubłaganą.

Wedle mnie istotą sądownictwa administracyjnego jest to, że w postępowaniu przed sądem administracyjnym istnieje strona w znaczeniu procesu cywilnego. Co to znaczy? Znaczenie tego kryterjum zrozumiemy, jeżeli uprzytomnimy sobie różnicę między zwykłym postępowaniem administracyjnym (t. j. postępowaniem przed organami administracyjnymi) a postępowaniem sądowo-administracyjnym. W tem ostatniem musi występować osoba, mająca takie stanowisko, jakie ma strona w procesie cywilnym, to znaczy ta osoba musi być na rozprawę wezwana, przez sąd administracyjny wysłuchana, ma prawo stawiać wnioski, a wnioski te muszą być przez sąd (przychylnie lub odmownie) załatwione. W zwykłym postępowaniu administracyjnym niema takiej osoby. Jeżeli organ administracyjny przesłuchuje interesowanego lub trzecie osoby, to czyni to dla zebrania materiału informacyjnego, ale nie musi nikogo przesłuchiwać.

Tak zwani świadkowie,, znawcy, oględziny, dokumenty, wszystko to są pojęcia zapożyczone z procesu cywilnego i stosowane w zwykłym postępowaniu administracyjnym tylko analogicznie. Inaczej jest w postępowaniu sądowo-administracyjnym, które powinno mieć wszystkie te instytucje, oczywiście, odpowiednio adaptowane.

Do składu sądu administracyjnego nie przywiązują zasadniczej wagi, natomiast do istoty tego sądu należy, że sędziowie mają prawo badać ważność rozporządzeń. Ta druga cecha razem z pierwszą wypełnia istotę sądownictwa administracyjnego.

Powyższy najogólniejszy rys pozwala nam ocenić znaczenie sądów administracyjnych. Bez nich kontrola władz administracyjnych tak państwowych, jak samorządowych w naszym rozumieniu, albo wogóle nie istnieje, albo jest iluzoryczną. Skontrolowanie, czy dane orzeczenie, zarządzenie, rozstrzyg-

nięcie, jest zgodne z ustawami lub nie, wtedy jest tylko możliwym, jeżeli kontrolujący organ jest niezawisłym od tego organu, który dane orzeczenie wydał. Stąd płynie konieczność przyznania sądom administracyjnym prawa badania ważności rozporządzeń.

Nie poruszamy całego szeregu kwestyj, które muszą tak lub inaczej być unormowane w dziedzinie organizacji sądownictwa administracyjnego i postępowania przed sądami administracyjnymi. Podnieśliśmy tylko te dwie cechy, bez których, naszym zdaniem, niema sądownictwa administracyjnego. Uczyniliśmy to dlatego, aby wywalczyć zrozumienie, że sądy administracyjne wtedy tylko spełnią swą wolę, jeżeli istota ich będzie polegać na dwóch wyżej określonych cechach. Zdajemy sobie jednak sprawę, że prawnik wysunie cały szereg kwestyj, które wydawać mu się będą zasadniczymi. Zapyta więc na przykład, czy kompetencja sądów administracyjnych określona będzie wedle metody enumeracyjnej, czy też ogólnie. Zainteresuje go w wysokim stopniu, jak się rzecz będzie miała ze swobodnem uznaniem, z przyznaniem skargi tylko naruszonemu w prawie podmiotowem i t. d. Wszystko to są kwestje, które oczywiście muszą być rozstrzygnięte, ale nie uważam ich za zasadnicze, właśnie dlatego, że mogą być w rozmaity sposób unormowane. Natomiast bez wyżej określonych dwóch cech, które ja uważam za zasadnicze, w państwie niema sądownictwa administracyjnego.

Kto zechciał wniknąć w ducha moich rozważań o ustroju państwowym, ten może doszedł do przekonania, że palladium wolności obywatelskiej tkwi w samorządzie, jak ja go pojmuję, i w sądownictwie administracyjnem. Parlamentaryzm, gdy jest jedyną kontrolą, nie chroni od despotji. Tak obrońcy, jak przeciwnicy parlamentaryzmu, powinni to, każdy ze swego punktu widzenia, zrozumieć. Ale też i debata o zmianie Konstytucji wydać się musi niedostateczną, jeżeli nie obejmuje tych problemów, które w tym artykule, wprawdzie bardzo ogólnikowo, poruszyłem.